

EL CENTRO DE REFERENCIA Y ATENCIÓN A LA MUJER COMO ARTICULADOR DE LA RED DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES: UN ESTUDIO EMPÍRICO DEL CRAM TIA ALICE (PETRÓPOLIS/RJ)

THE CENTER OF REFERENCE AND ASSISTANCE TO WOMEN AS AN ARTICULATOR OF THE
NETWORK FOR THE FIGHT AGAINST VIOLENCE AGAINST WOMEN: AN EMPIRICAL STUDY OF
CRAM TIA ALICE (PETRÓPOLIS/RJ)

*Thais Justen Gomes**

*Denise Mercedes Nunez Nascimento Lopes Salles***

Resumen: La Ley Maria da Penha (Ley N° 11.340/06), hito legislativo en la lucha contra la violencia doméstica hacia las mujeres, es una política pública que se articula con otras políticas de enfrentamiento a la violencia de género, tales como los Planes Nacionales de Políticas para las Mujeres (PNPM), la Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer y el Pacto Nacional por el Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer. Estas políticas impulsaron la creación y el fortalecimiento de la Red de Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer, que incluye los Centros de Referencia de Atención a la Mujer (CRAM). Los CRAM desempeñan un papel fundamental en la atención multidisciplinaria, la articulación de la red de apoyo y la prevención de la violencia. A pesar de su importancia, los CRAM han sido poco explorados en el ámbito jurídico. Este estudio tiene como objetivo analizar la relevancia

* Mestre en Derecho por la Universidad Católica de Petrópolis. Río de Janeiro, Brasil. ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-2627-6964>. thaisjustengomes@gmail.com.

** Doctora en Ciências Políticas por la Universidad de Río de Janeiro (UERJ). Profesora de la Maestría en Derecho en la Universidad Católica de Petrópolis. Río de Janeiro, Brasil. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0062-4740>. denise.salles@ucp.br.

del CRAM en la implementación efectiva de la Ley Maria da Penha (LMP). Los objetivos específicos son: a) analizar la relación entre la LMP y las políticas públicas de enfrentamiento a la violencia desde los conceptos de Maria Paula Dallari Bucci; b) examinar el papel articulador del CRAM dentro de la Red de Enfrentamiento a la Violencia, tomado como estudio de caso el CRAM Petrópolis (CRAM Tia Alice), mediante el mapeo de sus acciones, el análisis de los datos de sus usuarias y el estudio de la ley municipal sobre el flujograma de atención a las mujeres en situación de violencia. Finalmente, se analiza datos del CRAM Tia Alice entre 2018 y 2023, y se realiza un mapeo de acciones del servicio entre 2022 y 2024.

Palabras clave: Ley Maria da Penha, Violencia de género, Derechos humanos, Políticas públicas, Centros de Referencia de Atención a la Mujer.

Abstract: *The Maria da Penha Law (Law No. 11,340/06), a legislative milestone in the fight against domestic violence against women, is a public policy that connects to other policies aimed at combating gender-based violence, such as the National Plans for Policies for Women, the National Policy to Combat Violence against Women, and the National Pact to Combat Violence against Women. These policies promoted the creation and strengthening of the Network to Combat Violence against Women, which includes the Women's Assistance Reference Centers (CRAM). CRAM plays a fundamental role in providing multidisciplinary care, coordinating the support network, and preventing violence. Despite their importance, CRAMs have been scarcely explored from a legal standpoint. This study aimed to analyze the relevance of CRAM in the effective implementation of the Maria da Penha Law. The specific objectives are: (a) to examine the relationship between the Maria da Penha Law and public policies to combat violence in light of Maria Paula Dallari Bucci's concepts; and (b) to analyze the coordinating role of CRAM within the Network to Combat Violence, based on a case study of CRAM Petrópolis (CRAM Tia Alice), mapping its actions, user data, and the municipal law regarding the flowchart of care for women in situations of violence. Data from CRAM Tia Alice between 2018 and 2023 were examined, and a mapping of the service's actions from 2022 to 2024 was performed.*

Keywords: *Disinformation, Human rights, Freedom of expression, Freedom of information, Prevention of Electronic Crimes Act (PECA).*

Summary. *I. Introducción. II. Derecho y políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres. III. La Red de Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres y los Centros de Referencia de Atención a las Mujeres. IV. Estudio de caso sobre el CRAM Tia Alice de Petrópolis/RJ. IV.1. La Evolución del CRAM a lo Largo de los Años y la Ley Municipal del Flujograma de Atención a las Mujeres en Situación de Violencia. IV.2. Mapeo de las Acciones del CRAM Tia Alice (2022 a 2024). IV.3. Análisis de los Datos de los Usuarios del CRAM Tia Alice (2018-2023). IV.4. Entre los Servicios y Acciones del CRAM Tia Alice. V. Consideraciones Finales. Referencias.*

I. INTRODUCCIÓN

La Política Nacional de Combate a la Violencia contra las Mujeres, creada por la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM), define conceptos, principios, directrices y acciones para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres, así como a garantizar sus derechos. Además, esta política pública introduce el concepto de *Red de Combate a la Violencia contra las Mujeres*.

La Ley Maria da Penha (LMP) reforzó la importancia del trabajo en red al establecer la necesidad de coordinación entre el Estado y la sociedad civil, así como la integración operativa entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Defensoría Pública, junto con las áreas de seguridad pública, asistencia social, salud, educación, trabajo, vivienda, entre otras. El artículo 35 de la ley también prevé la implementación de una serie de servicios.

Los Centros de Referencia y Atención a la Mujer (CRAM) son centros multidisciplinarios previstos en el artículo 35 de la LMP y tienen como objetivo promover la ruptura de la situación de violencia mediante actuaciones globales y de atención multidisciplinar, así como ejercer un papel de coordinación de la

red de atención a mujeres en situación de violencia. Además, deben desarrollar actividades de prevención de la violencia, incluyendo talleres y charlas dirigidas a desnaturalizar los estereotipos de género. A pesar de su relevancia, los CRAM han sido poco estudiados en el ámbito jurídico, puesto que la mayoría de las investigaciones sociojurídicas se centran en datos procedentes del poder judicial.

A partir de estos conceptos, se planteó la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo puede el CRAM ser un articulador de la Red Municipal de Combate a la Violencia contra las Mujeres y ayudar a implementar la LMP desde una perspectiva de género? El objetivo general fue analizar la importancia del CRAM en la implementación de la LMP como articulador de la Red Municipal de Combate a la Violencia. Los objetivos específicos fueron: a) analizar la relación entre la LMP y las políticas públicas de enfrentamiento a la violencia desde los conceptos de Maria Paula Dallari Bucci; b) examinar el papel articulador del CRAM dentro de la Red de Enfrentamiento a la Violencia, tomado como estudio de caso el CRAM Petrópolis (CRAM Tia Alice), mediante el mapeo de sus acciones, el análisis de los datos de sus usuarias y el estudio de la ley municipal sobre el flujograma de atención a las mujeres en situación de violencia.

En cuanto a la metodología, se llevó a cabo un estudio de caso mediante una investigación exploratoria y descriptiva sobre los CRAM, con un enfoque cuantitativo y cualitativo. La recolección y análisis de datos incluyó los registros de usuarias del CRAM Petrópolis (CRAM Tia Alice) correspondiente al periodo 2018-2023, así como el mapeo y análisis de las acciones del servicio de 2022 a 2024.

Cabe destacar que este trabajo forma parte de un proyecto de investigación más amplio, actualmente en desarrollo, en el marco de una tesis de maestría en curso en el programa de posgrado de Derechos Humanos de la Universidad Católica de Petrópolis. El proyecto analiza el papel de los CRAM en el microsistema creado por la LMP, a través de la investigación empírica en el CRAM Petrópolis.

II. DERECHO Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

La realización de los derechos depende esencialmente de cómo se estructura la acción gubernamental y de cómo los poderes públicos implementan sus políticas. Sin políticas públicas, y la correspondiente coordinación y organización de la acción estatal a través de sectores y programas específicos, sería imposible materializar los derechos fundamentales (Bucci, 2019).

Por esta razón, surge la necesidad de comprender las políticas públicas como una categoría jurídica, especialmente cuando se buscan mecanismos para hacer efectivos los derechos humanos, en particular los derechos sociales. Estos, a su vez, representan una innovación en el paradigma jurídico del Estado liberal, puesto que modifican la postura abstencionista del Estado por un enfoque orientado al servicio (Bucci, 2006). En este contexto, la ley no solo actúa como un mecanismo regulador, sino también como instrumento que moldea la propia configuración de las políticas públicas, asegurando que se orienten por los principios democráticos y los derechos fundamentales.

En un esfuerzo por definir un concepto jurídico de política pública, Bucci (2006) afirmó que la política pública es un programa de acción gubernamental destinado a coordinar los medios de los cuales disponen el Estado y las actividades privadas para alcanzar objetivos socialmente relevantes y políticamente determinados. La política debe prever la realización de objetivos definidos, expresando las prioridades, los medios necesarios para alcanzarlos y el plazo en el que se espera lograr los resultados.

Para comprender mejor el concepto propuesto, la autora lo desglosó en los siguientes elementos: acción-coordinación, proceso y programa (Bucci, 2006). El programa corresponde a las líneas generales de la política; contiene los objetivos, los resultados y, si es posible, el calendario en el que estos deben producirse, parámetros que serán útiles para evaluar el resultado de la política pública una vez aplicada.

Para Bucci (2006), la acción-coordinación es la nota característica de la política pública, que debe generar resultados sociales en un plazo definido. La comprensión de la acción de los poderes públicos, incluida la coordinación, es uno de los objetivos de la adopción de categorías de políticas públicas en derecho. La coordinación pretende transformar el Estado en un agente inductor de resultados.

El proceso, por su parte, se refiere al conjunto de actos dirigidos a un fin, y asocia al enfoque jurídico una inequívoca dimensión participativa. Además, los consejos gestores de políticas públicas previstos en la Constitución y en la legislación complementaria carecen de una operatividad adecuada, y es difícil clasificarlos desde el punto de vista jurídico, puesto que el sistema separa

el derecho privado del público, y los consejos no son ni enteramente estatales ni enteramente comunitarios.

El derecho es, por tanto, un posible instrumento para materializar los objetivos de las políticas públicas a través de normas jurídicas. De ese modo, la relación entre derecho y políticas públicas es fundamental para comprender la dinámica de la gobernanza y la eficacia de las políticas implementadas.

El análisis crítico del derecho en las políticas públicas utilizado en este trabajo es el propuesto por Bucci (2019), que enfatiza la importancia de la participación ciudadana en la construcción y el monitoreo de estas políticas. Cabe destacar que el vínculo entre la legislación y las iniciativas de políticas públicas debe entenderse en un contexto interdisciplinario, donde el derecho se concibe como un elemento central en la evaluación y mejora de las políticas.

En ese sentido, el diálogo entre el derecho y las políticas públicas trasciende la mera aplicación normativa, promoviendo un ambiente en el que las políticas puedan ser constantemente reevaluadas y ajustadas para atender las demandas sociales. Por esta razón, la garantía de las políticas públicas ha sido un desafío para la consolidación de los derechos, lo que hace que la participación popular continua sea esencial.

En el caso de las políticas públicas de combate a la violencia, estas se construyeron con una amplia participación popular, dado que los Planes Nacionales de Políticas para las Mujeres (PNPM) se originaron en las Conferencias Nacionales de Políticas para las Mujeres, y que la LMP es el resultado de una fuerte articulación de los movimientos feministas que

participaron activamente en su redacción (Barsted, 2011; Calazans y Cortes, 2011).

Además, es innegable que las diversas políticas de combate a la violencia, como la Política Nacional y Pacto Nacional de Combate a la Violencia, y la LMP, están correlacionadas y se complementan entre sí. Por esta razón, no es posible analizar la implementación de la LMP ni los derechos que garantiza sin incluir, en dicho análisis, la implementación de la Red de Combate a la Violencia, prevista en la Política Nacional de Combate a la Violencia contra las Mujeres.

III. LA RED DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES Y LOS CENTROS DE REFERENCIA DE ATENCIÓN A LAS MUJERES

Los CRAM son espacios de atención multidisciplinaria (psicológica, social y jurídica), orientación y derivación a mujeres en situación de violencia, que proporcionan la atención y acogida necesarias para superar la situación de violencia sobrevenida, contribuyendo al fortalecimiento de las mujeres y a la recuperación de su ciudadanía. El objetivo es promover la ruptura de la situación de violencia mediante acciones globales y desempeñar el papel de organizadores de la red de atención a las mujeres en situación de violencia.

Tras el primer Encuentro Nacional de Centros de Referencia, celebrado por la SPM en mayo de 2005, de la ciudad de Río de Janeiro, se elaboró en 2006 la Norma Técnica de Normalización. Según este documento, los CRAM tienen la función de coordinar los equipamientos y servicios de la red de atención, de manera que se prioricen las necesidades de las mujeres en situación de

violencia, tanto en general como en casos específicos, y para que la atención brindada sea calificada y humanizada.

Los CRAM deben también realizar actividades de prevención de la violencia, incluyendo talleres y charlas sobre el funcionamiento de la red y sobre cómo romper los prejuicios que subyacen a la discriminación y la violencia contra las mujeres. Además, al estar vinculados administrativamente al órgano gestor de la política de la mujer en el municipio donde están ubicados, también deben proporcionar información técnica y estadística sobre la cuestión de la violencia contra las mujeres a los gestores de las políticas públicas (Bonorino, 2017).

Además, al brindar atención a las mujeres en situación de violencia, el servicio CRAM es esencial para ayudar a las mujeres a identificar y romper el ciclo de la violencia, así como para conocer sus derechos e identificar las rutas posibles para enfrentarla. Para dicho propósito, este servicio debe ser integral y multidisciplinar, ofreciendo atención social, psicológica y jurídica.

Es importante subrayar que no se trata de servicios sectorizados, como si fueran un departamento o un establecimiento comercial al que las mujeres acuden buscando únicamente el servicio que consideran necesario en ese momento. La atención integral y multidisciplinar presupone que las diferentes áreas de conocimiento interactúen, que los profesionales elaboren planes personalizados y discutan los casos.

Los centros de referencia también deben ofrecer este servicio integral y multidisciplinar, lo que implica respetar la autonomía de la mujer en cuanto a

acudir a la policía o a la justicia, romper el vínculo con la persona que le causó la agresión, entre otros aspectos.

De hecho, los CRAM tienen entre sus objetivos la reflexión sobre la construcción social de los roles de las mujeres y la construcción de la subalternidad; y la recuperación de la ciudadanía, la autoestima y la confianza en sus propias percepciones y decisiones, todo ello a partir de los deseos de la mujer. El énfasis está en “el proceso” de superación de la relación violenta, que no significa necesariamente la separación conyugal (Silveira, 2005), entre otras razones porque una mujer puede romper una relación violenta y después entrar en otra aún más agresiva, al no reconocer que está inmersa en un ciclo de violencia.

Los servicios del CRAM deben partir del cuestionamiento de las relaciones de género basadas en la dominación y opresión masculina, los cuales han legitimado y perpetuado las desigualdades y la violencia de género. Este enfoque considera la diversidad de las mujeres, con el fin de identificar las necesidades de cada mujer en situación de violencia de forma individualizada. Esto implica evaluar el impacto de cada acción según las circunstancias de la mujer atendida y del agresor, tales como las condiciones económicas, culturales, étnicas, orientación sexual, entre otras.

Creando en el papel central que los CRAM desempeñan en el tejido de la red de atención a la violencia, actuando como enlace entre los demás servicios, la SPM ha invertido en su expansión por todo el país. Novelino y Tavares (2013) consideraron que, aunque los CRAM ya existían, adquirieron una nueva dimensión a partir de la LMP, multiplicándose por todo el país como resultado de la coordinación entre la SPM y los gobiernos municipales.

A pesar de esa coordinación entre el gobierno federal y los Estados y municipios para la creación de los CRAM y, consecuentemente, para la estructuración y el fortalecimiento de la Red de Combate a la Violencia contra las Mujeres, casi 20 años después de la promulgación de la LMP, los CRAM enfrentan dificultades para coordinar la Red de Combate a la Violencia contra las Mujeres.

A los efectos de este artículo, se trazaron cuatro categorías de dificultades señaladas en otras investigaciones sobre los CRAM y/o la Red de Combate a la Violencia contra las Mujeres, a saber: a) dificultades presupuestarias y falta de políticas públicas, lo que dificulta que los servicios especializados (especialmente los CRAM) ayuden a las mujeres a salir de relaciones violentas sin poder ofrecer alternativas concretas a algunas cuestiones, como el desempleo o la informalidad, la falta de alternativas habitacionales y otros aspectos que las hacen permanecer en la relación; b) dificultad para transversalizar el debate de género y confrontar las perspectivas familiares y patriarcales en otros espacios, especialmente en los servicios de asistencia social, que muchas veces solo conciben la violencia contra las mujeres como un problema cuando afecta la unidad familiar, y se preocupan por intentar mantener esta unidad en vez de incentivar la ruptura con los estereotipos de género y la naturalización de las desigualdades; c) las dificultades de intersectorialidad y la ausencia de flujogramas, lo que hace que muchos profesionales no sepan qué hace cada servicio ni dónde derivar a la mujer; d) precariedad de las relaciones profesionales y la falta de formación de los equipos; e) transferencia de responsabilidad de los profesionales a las

mujeres, culpabilizándolas por no adherirse al servicio o por volver a la relación violenta.

IV. ESTUDIO DE CASO SOBRE EL CRAM TIA ALICE DE PETRÓPOLIS/RJ

Petrópolis es un municipio situado en la Región Metropolitana de Río de Janeiro, en el estado de Río de Janeiro (Brasil). A pesar de ello, no se encuentra en la periferia de la metrópolis carioca; al contrario, es el centro de su región, ejerciendo una fuerte influencia en los municipios cercanos y siendo referencia para ellos en algunas áreas, como los servicios municipales de salud.

El municipio tiene una superficie de 795 798 km² y una población de 278 881 habitantes, según el censo del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) publicado en 2023. Además de ser la ciudad más grande y poblada de la Región de la Sierra Fluminense y de la Región Geográfica Intermedia de Petrópolis, también posee el Producto Interior Bruto (PIB) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) más altos de la región.

La ciudad es considerada la más segura del estado de Río de Janeiro (Soul Petropolis, 2023). A pesar de ello, los datos del Dossiê Mulher (Dossier Mujer), cuya base de datos principal son los Registros de Ocorrência (RO) de las comisarías de policía civil de todo el estado (PCERJ), muestran que Petrópolis es actualmente el cuarto municipio del estado con mayores índices de violencia contra las mujeres en número total de casos y el décimo en casos de feminicidio (Salles y Gomes, 2024).

Entre 2018 y 2023, se registraron 15 655 incidentes de violencia contra las mujeres en el municipio. Estos incluyeron 5399 (34,4 %) casos de violencia

psicológica, 4794 (31 %) casos de violencia física, 3988 (25,4 %) casos de violencia moral, 908 (5,7 %) casos de violencia sexual y 566 (3,5 %) casos de violencia patrimonial.

En el ámbito del Poder Ejecutivo Municipal existe la Secretaría Municipal de Derechos y Políticas Públicas para las Mujeres (SECMULHER), la primera en la historia de la ciudad, creada por la Ley Ordinaria N° 8.696, de 28/12/2023. Entre los componentes de la Red Municipal de Combate a la Violencia contra la Mujer en el municipio de Petrópolis/RJ, se encuentra también el CRAM Tia Alice, principal centro responsable de la acogida y atención multidisciplinar a las mujeres víctimas de violencia. Este fue instituido por la Ley Municipal 6.411/06 y creado en 2007 como resultado de un convenio firmado entre la Alcaldía de Petrópolis y la SPM.

Esta investigación pretende contribuir al campo del derecho, analizando el papel del CRAM en la implementación de la LMP como articulador de la Red Municipal de Combate a la Violencia, a través de un estudio de caso del CRAM Tia Alice, localizado en el municipio de Petrópolis.

Por lo tanto, este capítulo analiza: a) el desarrollo del CRAM Petrópolis y la Ley Municipal del Flujograma de Atención a Mujeres en Situación de Violencia; b) el estudio de caso y la investigación cuantitativa-cualitativa a través de 1) un mapeo de las acciones del CRAM Tia Alice entre los años 2022 y 2024; 2) el análisis de datos de las usuarias del CRAM Tia Alice entre 2018 y 2023; y 3) las consideraciones sobre la atención y las acciones del CRAM.

IV.1. La Evolución del CRAM a lo Largo de los Años y la Ley Municipal del Flujograma de Atención a las Mujeres en Situación de Violencia

El CRAM Maria Alice da Costa Azevedo (CRAM Tia Alice) es el resultado de un acuerdo firmado entre el Ayuntamiento de Petrópolis y la SPM, en una época en la que el país solo contaba con 85 centros de referencia.

Su inauguración tuvo lugar el 09 de marzo de 2007, en conmemoración del Día Internacional de la Mujer, y contó con la presencia de la entonces ministra de la SPM, Nilcéa Freire. En esa misma ocasión, la alcaldesa y la ministra firmaron un pacto de adhesión al PNPM. Al adherirse al plan, el municipio se comprometió a implementar acciones dirigidas a las mujeres en las áreas de educación, salud, combate a la violencia e igualdad en el mundo del trabajo, según lo establecido en el PNPM. Aunque fue inaugurado en 2007, el CRAM fue creado por la Ley Municipal 6.411/06. Recibió el nombre de CRAM Tia Alice en honor a una líder comunitaria muy activa en Petrópolis.

A lo largo de los años, el CRAM Petrópolis ha experimentado una serie de cambios, ganando mayor protagonismo en los últimos años como articulador de la red de la ciudad para hacer frente a la violencia. En el momento de su creación, el CRAM contaba con siete directrices operativas establecidas en la Ley N° 6.411, de 19 de diciembre de 2006. Básicamente, las directrices se centraban en la asistencia jurídica, psicológica y social a las mujeres en situación de violencia, así como en el apoyo para su incorporación al mercado laboral y el acceso a programas de educación. Aunque las atribuciones del CRAM eran limitadas, el artículo 2 de la Ley N° 6.411/06 creó la coordinación del CRAM, subordinado directamente a la Alcaldía.

En 2017, el municipio atravesó una reforma administrativa. En ese momento, a través de la Ley Municipal N° 7.510/17, el CRAM pasó a estar subordinado a la Oficina de Ciudadanía, la cual se vinculó a la Alcaldía por medio de la Coordinación Especial de Articulación Institucional, creando un mayor distanciamiento de la agenda de abordaje de la violencia contra las mujeres, así como de la agenda de género en general, dentro de la estructura de gobierno municipal.

Con la creación de la Secretaría de Derechos de la Mujer y Políticas Públicas, por medio de la Ley Ordinaria 8.696/2023, el CRAM pasó a formar parte de su estructura y está vinculado a la Dirección de Combate a la Violencia contra la Mujer. Como resultado, la agenda de género adquirió mayor protagonismo en el municipio, al contar con una instancia responsable, dentro de la cúpula del gobierno municipal, específicamente encargada de elaborar e implementar políticas para las mujeres.

Antes de la creación de la secretaría, el CRAM contaba con una estructura muy precaria, con solo un puesto de coordinación y dos puestos administrativos (jefe del Sector Administrativo del Centro de Referencia de la Mujer y jefe del Sector Operativo y Logístico). Como resultado, a pesar de las disposiciones de la Norma Técnica para la Normalización de los CRAM, en Petrópolis la mayoría de los empleados del centro eran funcionarios cedidos de otras secretarías, sin ninguna garantía de permanencia en el servicio, debido a la falta de previsión legal para estos cargos. La ley de creación de la Secretaría preveía 11 cargos para el CRAM, pero poco después de la creación de la Secretaría, la estructura real del CRAM era de 01 (un) coordinador, 01 (un)

abogado, 02 (dos) psicólogos, 02 (dos) asistentes sociales, 02 (dos) administrativos, 01 (un) chofer y 01 (un) auxiliar de servicios generales.

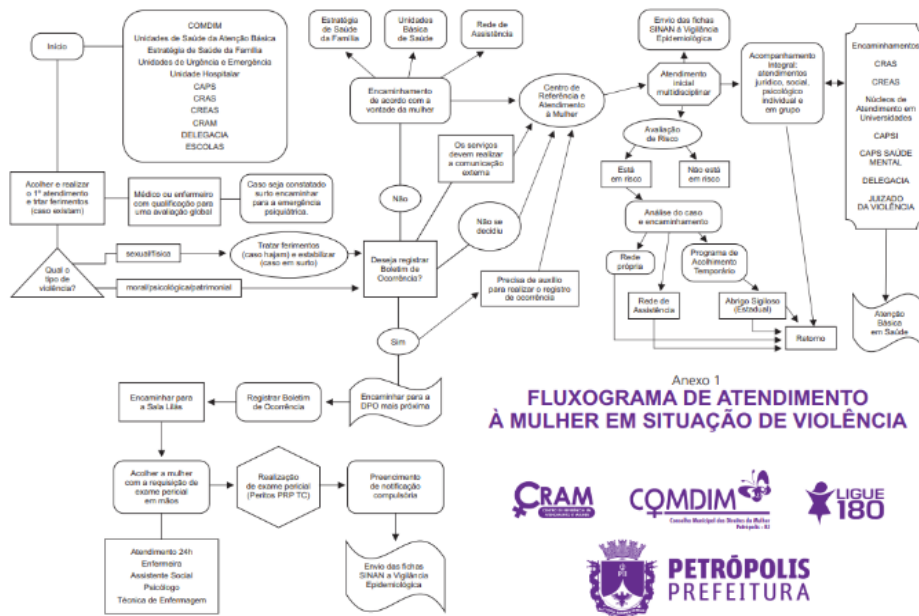
También es interesante notar que las atribuciones del CRAM aumentaron con la ley de creación de la Secretaría de Derechos y Políticas Públicas para las Mujeres (Ley 8696/23), pues la coordinación pasó a tener 21 atribuciones, conforme el artículo 9 del Anexo VII de esa ley, que incluyen, además de las contenidas en la ley anterior: a) coordinar la articulación institucional del equipo con los múltiples territorios del municipio a través de círculos de conversación, charlas y acciones destinadas a fomentar redes de apoyo y la creación de grupos de mujeres (ítem XII); b) coordinar acciones del Bus Lila destinadas a estimular la intersectorialidad y fortalecer la Red de Enfrentamiento a la Violencia contra las Mujeres (ítem XIII); y c) promover y coordinar la formación profesional de los servidores municipales sobre el enfrentamiento a la violencia contra las mujeres, contemplando la diversidad de las mujeres (ítem XIV).

Ha habido un fortalecimiento de la Red de Atención a la Violencia en el municipio y de las atribuciones propias del CRAM, que han reforzado su papel como organizador de la red. El Decreto N° 584/23, por ejemplo, establece que la finalidad de los comités es articular acciones, en conjunto con el CRAM Tía Alice, relativas a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres dentro de cada departamento. Asimismo, establece que las funciones de los comités incluyen, entre otras, posibilitar que sus secretarías, a través de una asociación con el CRAM, proporcionen capacitación continua sobre violencia de género y acciones educativas para combatir la desigualdad de género, respetando la multiplicidad y singularidad de las mujeres en términos de color, etnia, orientación sexual, identidad de género, edad, religión y discapacidad.

Otra ley que contribuye al fortalecimiento del CRAM en el municipio es la Ley N° 8673/23, que prevé la creación de un flujograma de atención a mujeres en situación de violencia y dicta otras disposiciones. Esta ley es una política pública que pretende resolver la cuestión de la falta de integración entre los servicios de la red y remediar el desajuste de información al que están sometidas las mujeres que buscan ayuda. Para ello, la ley propone estandarizar el flujo de atención a estas mujeres, para que puedan recibir una asistencia integral. La ley establece los principios y directrices que deben guiar la atención a las mujeres en situación de violencia de género, así como unas pautas claras y normalizadas a través del flujograma que se presenta a continuación (ver Figura 1):

Figura 1

Organigrama municipal de atención a las mujeres en situación de violencia



Nota. Ley Municipal 8673/23.

El objetivo es que, independientemente del punto de entrada, las mujeres que han sufrido violencia sean derivadas, en primer lugar, a un servicio sanitario para su atención, con el fin de estabilizarlas si es necesario, y posteriormente al CRAM, de modo que el centro de referencia preste una atención integral, acompañando a estas mujeres hasta el final de su atención y derivándolas a las áreas necesarias, como sanidad, seguridad pública, asistencia social y jurídica.

De hecho, esta ley refuerza el papel del CRAM como servicio de referencia en casos de violencia contra las mujeres, puesto que establece que los servicios que atienden a mujeres en situación de violencia deben comunicar externamente al CRAM en el plazo de 48 horas desde la recepción de la atención (artículo 4, punto III), y determina que los servicios de la red deben elaborar, junto con el CRAM, un Proyecto Terapéutico Singular o estrategia

similar para analizar y resolver la demanda de casos en los que sea necesaria la coordinación intersectorial (artículo 8).

Los artículos 9 y 10 establecen que, después de identificar las demandas, el CRAM debe derivar a la mujer a las dependencias de la red y que estas, una vez convocadas, deben mantener comunicación con el CRAM sobre el caso derivado. Esto, en teoría, puede ayudar a la articulación intersectorial de la red y evitar que la mujer tome la ruta crítica. La idea detrás de la derivación no puede ser “tirar a la mujer de un lugar a otro”, sino garantizar la atención especializada en los establecimientos necesarios y la atención integral en la red.

Los artículos 11 y 12 hablan de la capacitación de la red. El artículo 11 establece la obligatoriedad de que todos los órganos de la administración pública directa e indirecta, a través de las Comisiones de Prevención y Lucha contra la Violencia y en colaboración con el CRAM, promuevan la formación continua sobre género y raza, violencia contra las mujeres, atención integral, escucha acogedora, organización y funcionamiento de la red de lucha contra la violencia, el flujograma municipal de atención a mujeres en situación de violencia y otros temas relacionados. Por su parte, el artículo 12 establece la celebración periódica de seminarios de buenas prácticas entre los servicios municipales y el CRAM para mejorar los medios y los marcos teórico-metodológicos de atención a las mujeres en situación de violencia, con el objetivo de evitar la revictimización de las mujeres y prevenir que sean sometidas a una ruta crítica.

El artículo 13 también ayuda a la coordinación intersectorial y refuerza el papel del CRAM como coordinador de la red de enfrentamiento, dado que

establece que los servicios municipales que atienden a las mujeres en situación de violencia deben mantener una coordinación institucional con el CRAM y el Consejo Municipal de los Derechos de las Mujeres (COMDIM) para fomentar y fortalecer las redes de apoyo, organizaciones y grupos de mujeres que forman parte de la red protectora de las mujeres.

Las atribuciones de la CRAM se han incrementado con el paso de los años, especialmente con la ley de creación del SECMULHER. Sin embargo, antes de esta ley de creación del SECMULHER, con la creación de los comités en 2023, el CRAM ya tenía mayor visibilidad y fuerza dentro de la red municipal, pues, como se mencionó, es su responsabilidad, según el Decreto 584, posibilitar, a través de una alianza con el CRAM Tia Alice, la capacitación permanente sobre violencia de género para los miembros de las secretarías, así como promover acciones educativas para combatir la desigualdad de género, también con el CRAM.

Como resultado, el CRAM, y posteriormente la SECMULHER, comenzaron a realizar reuniones mensuales con los comités, con un calendario publicado en la gaceta oficial, proporcionando capacitación constante a sus miembros. Esto generó un mayor diálogo entre el CRAM y los órganos directos e indirectos de la administración pública, y se intensificó el debate sobre género, y especialmente sobre la lucha contra la violencia, en los diversos sectores del Ayuntamiento.

Este proceso de diálogo ampliado entre el CRAM y otras instancias culminó, de alguna manera, con la creación de una ley de flujograma para la atención de mujeres en situación de violencia, que, como ya se explicó, señala brevemente que el CRAM debe ser notificado de todos los casos de violencia,

para elaborar, junto con las demás instancias que atienden a la mujer, una estrategia de atención que la ayude a salir de la situación de violencia.

Por lo tanto, es interesante observar que, además de la ley de creación del SECMULHER, con el decreto de creación de los Comités de Prevención y Enfrentamiento a la Violencia y la Ley del Flujograma, el CRAM adquiere mayor fuerza y notoriedad dentro del municipio, y tiene el poder de provocar a otros servicios municipales.

IV.2. Mapeo de las Acciones del CRAM Tia Alice (2022 a 2024)

Para identificar las actividades del CRAM de Petrópolis, se realizó un mapeo de sus acciones. En lo que respecta a los servicios, es cierto que en diciembre de 2024 el CRAM Tia Alice ya había atendido a 5621 usuarias, que es el número de registros almacenados en el centro. No obstante, debido a la falta de memoria del servicio sobre las acciones realizadas, es decir, la ausencia de informes guardados con las acciones realizadas en años anteriores, no fue posible tener acceso a datos precisos sobre las acciones realizadas en los años anteriores a 2022.

Sin embargo, las acciones llevadas a cabo en 2022, 2023 y 2024 fueron desglosadas y enviadas por la Secretaría de Derechos y Políticas Públicas para las Mujeres al equipo de transición del alcalde electo en 2024, en cumplimiento del artículo 79 de la Ley Orgánica Municipal.

Por consiguiente, se mapearon las acciones del CRAM, y cabe señalar que en 2024 se creó la Secretaría de Derechos de la Mujer y Políticas Públicas.

Así, en muchos casos, el CRAM no fue el autor de las acciones, puesto que fueron realizadas por la Dirección de Combate a la Violencia. Sin embargo, incluso estas acciones llevadas a cabo por la Dirección de Combate a la Violencia destacaron la importancia del CRAM en la red, razón por la cual se encuentran mapeadas aquí.

Se mapearon más de 160 acciones del CRAM y/o de la Dirección de Combate a la Violencia. Entre las principales actividades realizadas se encuentran: mesas redondas, cursos (para usuarias, líderes comunitarias y profesionales de la red), conferencias, actividades de capacitación sobre el flujograma municipal de atención a mujeres en situación de violencia, actividades de capacitación con comités de prevención de la violencia y de afrontamiento, actividades de arteterapia, eventos con usuarias debatiendo sobre la violencia contra las mujeres y la red de afrontamiento, presentando el propio CRAM.

Es interesante notar que, en algunos casos, estas actividades introdujeron el tema y el servicio del CRAM a las mujeres del municipio, haciendo que ellas lo buscaran después de su primer contacto con las actividades; y, en otros casos, ayudaron a fortalecer el contacto con otros profesionales que atendían a mujeres en situación de violencia con el CRAM (Kurtemback, 2024).

Finalmente, se constató que el CRAM acompañó a los usuarios a más de 460 audiencias entre 2022 y 2024. Aunque el abogado del CRAM no es responsable de ello, demuestra que el servicio lleva a cabo actividades que van más allá de la simple orientación.

IV.3. Análisis de los Datos de los Usuarios del CRAM Tia Alice (2018-2023)

La investigación empírica consiste en un análisis cuantitativo de los datos sobre la atención prestada a las mujeres por el CRAM Tia Alice. Estos datos son el resultado de una base de datos construida a partir de las formas de asistencia prestadas por el centro durante el período. A través de un acuerdo entre el grupo de investigación¹ y la Oficina de Coordinación del CRAM, se creó una máscara de datos que permitió introducir todos los diferentes formularios en una única base de datos para los años 2018 a 2023. Los formularios han experimentado diversos cambios a lo largo de los años, especialmente con vistas a mejorar el servicio. Sin embargo, estas modificaciones pueden dar lugar a algunas incoherencias en los datos, las cuales se señalarán oportunamente.

Desde su creación en 2007 hasta el último día de diciembre de 2024, el CRAM almacenó 5621 registros, cada uno relativo a una mujer que ya había sido atendida. El número de mujeres atendidas durante el periodo 2018-2023 fue de 2144, por lo que los datos analizados representan el 38,14 % del total de mujeres atendidas por el CRAM (ver Tabla 1).

¹ El referido grupo de investigación desarrolló, entre 2022-2025, un Proyecto de Pesquisa coordinado por la profesora Denise Salles en la Universidad Católica de Petrópolis titulado *O enfrentamento da violência contra a mulher no município de Petrópolis: mapeamento das formas de violência e análise das políticas públicas*, con apoyo de la Fundación de Amparo a Pesquisa del Estado de Río de Janeiro. Por un convenio con el CRAM, las alumnas participantes del proyecto de investigación crearon la máscara de datos, digitalizaron las fichas de atendimento (que eran manuales) del CRAM Tia Alice, y así se creó el banco de datos de dos atendimientos de la institución.

Tabla 1

Búsqueda del servicio

Busca pelo Serviço do CRAM (2018-2023)																
Ano	Delegacia		Justiça / Conselho Tutelar		Assistência		Patrulha Mª. Penha		Sala Lilás		Busca Ativa		Demanda Espontânea		Outros	
2018	126	40%	3	1%	3	1%	1	0%	1	0%	37	12%	23	7%	92	29%
2019	101	27%	5	1%	4	1%	1	0%	1	0%	34	9%	18	5%	168	44%
2020	47	18%	0	0%	1	0%	6	2%	46	18%	11	4%	3	1%	114	44%
2021	110	30%	6	2%	3	1%	4	1%	36	10%	6	2%	59	16%	74	20%
2022	56	13%	7	2%	5	1%	22	5%	103	25%	24	6%	11	3%	153	36%
2023	52	13%	8	2%	6	1%	29	7%	88	22%	33	8%	36	9%	111	27%
Total	492	23%	29	1%	22	1%	62	3%	275	13%	145	7%	150	7%	712	33%

Nota. Elaboración propia.

Existen tres formas de que una mujer sea atendida por el CRAM: la derivación, cuando es remitida desde un servicio; la búsqueda activa, cuando el CRAM se pone en contacto con ella por teléfono a través de los registros de sucesos de la comisaría y le programa una cita; y la demanda espontánea, cuando busca el servicio por su cuenta.

El formulario actual contiene las siguientes opciones de marcado: comisaría, justicia, consejo tutelar, salud mental, asistencia, sanidad, patrulla Maria da Penha, sala lila, COMDIM, búsqueda activa, demanda espontánea y otras. Sin embargo, como ya se ha mencionado, el formulario ha sufrido algunas modificaciones a lo largo de los años. Para la compilación de los datos, se seleccionaron los siguientes campos: comisaría, justicia/consejo tutelar, asistencia, patrulla Maria da Penha, sala lila, búsqueda activa, demanda espontánea, otros.

La principal puerta de entrada identificada por la base de datos en la Tabla 1 está marcada como otros, lo que podría ser: otros servicios, como servicios de salud, ayuntamientos, ONG, o bien indicar que el formulario se rellenó incorrectamente, por ejemplo, confundiendo la demanda espontánea con otros. De ese modo, por ejemplo, si una mujer vio un *post* del CRAM en las redes sociales, asistió a una conferencia o una amiga o familiar le habló del servicio y, por ello, decidió buscarlo, debería haberse marcado la opción de demanda espontánea.

El segundo punto de entrada es la comisaría de policía. Sin embargo, hubo una gran fluctuación de un año a otro, puesto que el 40 % de las mujeres en 2018 dijeron que habían sido derivadas por la comisaría, mientras que solo el 13 % en 2022 y 2023 reportaron esta misma fuente.

Cabe señalar que la Sala Lila no se creó hasta 2020, lo que explica que esta opción no estuviera disponible en los primeros años. En cualquier caso, para que una mujer sea atendida por la Sala Lila, primero debe haber acudido a la comisaría. Por lo tanto, es posible que la mayoría de las usuarias que indican que buscaron el servicio a través de la Sala Lila registraran un caso; lo mismo ocurre con la Patrulla Maria da Penha, dado que a las mujeres acompañadas por la Patrulla Maria da Penha de la Policía Militar se les concedieron medidas de protección y, por ende, también registraron un caso.

Sin embargo, puede ocurrir que una usuaria haya ido a la Sala Lila por su cuenta y no haya sido atendida allí, sino derivada al CRAM; lo mismo puede haber sucedido con la comisaría o la Patrulla Maria da Penha. Solo se puede

estar seguro de que los usuarios que acudieron al servicio a través de la búsqueda activa realizaron una denuncia policial.

En cualquier caso, con la excepción de casos puntuales en los que no se presentó denuncia policial, a pesar de haber sido derivadas por la comisaría o la Sala Lila, es posible concluir que una gran parte de las mujeres que acudieron al servicio sí presentaron denuncia policial. De hecho, si se suman los datos de remisiones de la comisaría, de la Sala Lila, de la Patrulla Maria da Penha y de la Búsqueda Activa, se obtiene un 46 % de usuarias que podrían haber registrado una denuncia. Hay que tener en cuenta que en la base de datos no hay ninguna opción para comprobar qué mujeres intentaron realizar una denuncia policial después de solicitar el servicio, por lo que es necesario un análisis cualitativo de los formularios para obtener esta información.

También es destacable que el número de mujeres que acceden al servicio a través de la búsqueda activa es muy inferior al de aquellas que fueron derivadas por la Sala Lila o la Comisaría, por lo que es posible que estos servicios deriven a las mujeres al CRAM antes de que se registren, o que las comisarías no envíen todas las inscripciones al CRAM.

Además, a pesar del elevado número de usuarias derivadas por la comisaría, el CRAM registró 101 quejas de usuarias sobre el servicio policial, lo que demuestra la necesidad de una Comisaría Especializada en la Atención a la Mujer (o *Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher* – DEAM) en la ciudad, así como de una formación constante de estos profesionales para mejorar su servicio.

Finalmente, según los datos analizados, el número de mujeres que acceden al servicio por demanda espontánea es muy inferior al número de

mujeres que acceden al servicio por derivación de la comisaría, la Sala Lila o la patrulla Maria da Penha. Esto demuestra la importancia de la coordinación entre los servicios de la red, especialmente entre los servicios vinculados a la seguridad pública y el CRAM (Salles y Gomes, 2024).

Tabla 2

Perfil del servicio por edad del usuario

Perfil de Atendimento por Idade da Usuária (2018-2023)												
Ano	0–18 Anos		19–30 Anos		31–50 Anos		51–70 Anos		Mais de 70 anos		Em branco	
2018	13	4%	106	34%	140	44%	47	15%	6	2%	3	1%
2019	12	3%	109	29%	158	41%	56	15%	2	1%	36	9%
2020	9	3%	69	26%	122	47%	39	15%	6	2%	19	7%
2021	10	3%	96	26%	180	49%	63	17%	7	2%	12	3%
2022	13	3%	119	28%	197	47%	70	17%	10	2%	7	2%
2023	10	2%	136	33%	185	46%	62	15%	13	3%	2	0%
Total	67	3%	635	29%	982	46%	337	16%	44	2%	79	4%

Nota. Elaboración propia.

En cuanto a la edad de las usuarias de los servicios, cabe destacar que la franja etaria de las mujeres atendidas por el CRAM en Petrópolis es amplia. El mayor número de mujeres tiene entre 31 y 50 años (46 %), y después entre 19 y 30 años. En los datos recogidos por Dossiê Mulher 2024, durante el periodo de 2014 a 2023 en el estado de Río de Janeiro, las mujeres de entre 30 y 59 años fueron las más afectadas (699 804), lo que representa el 54,3 % del total. De esta manera, los datos recogidos por el CRAM en relación con los grupos de edad están en consonancia con los datos recogidos por Dossiê Mulher.

Es importante mencionar que el CRAM no debe atender a mujeres menores de 18 años, a menos que cuenten con la autorización de sus tutores legales. Por esta razón, la cifra del 3 % de usuarias atendidas menores de 18 años se ve con preocupación. Esto podría significar un fallo en el formulario (por ejemplo, si se atiende a la madre de un niño o adolescente que ha sufrido violencia y el servicio registra erróneamente el formulario como del niño o adolescente), o bien que se trataba de casos de adolescentes cercanas a los 18 años a quienes se les permitió ser atendidas por sus tutores legales.

Este tema genera otra discusión: los adolescentes sufren violencia de género, incluso por parte de sus parejas y exparejas. Sin embargo, existe un flujo específico de atención para niños, niñas y adolescentes (NNA) en situación de violencia, así como normas legales aplicadas a la materia con pautas y fundamentos que difieren de las aplicadas a la violencia contra las mujeres. En ese sentido, según el Estatuto del Niño, Niña y Adolescente (ECA) y la Ley N° 13.431/2017, quien toma conocimiento de hechos de violencia contra NNA tiene la obligación de denunciarlos. Esta obligación garantiza una mayor protección a los niños y adolescentes, pero no afecta a su autonomía de la voluntad, por lo que no tienen derecho a no denunciar la violencia.

Tabla 3

Perfil de los asistentes por autor de la violencia

Perfil de Atendimento por Autor da Violência (2018–2023)																				
Ano	Marido		Ex-Marido		Namorado		Ex-Namorado		Pai		Filho		Companheiro		Ex-Companheiro		Conhecido ou Outros		Em branco	
2018	45	14%	23	7%	13	4%	21	7%	4	1%	13	4%	56	18%	70	22%	33	10%	33	10%
2019	43	11%	41	11%	5	1%	22	6%	8	2%	10	3%	52	14%	86	23%	54	14%	58	15%

*El Centro de Referencia y Atención a la Mujer como articulador de la red de lucha
contra la violencia hacia las mujeres: un estudio empírico del CRAM Tia Alice
(Petrópolis/RJ)*

Perfil de Atendimento por Autor da Violência (2018–2023)																					
Ano	Marido		Ex-Marido		Namorado		Ex-Namorado		Pai		Filho		Companheiro		Ex-Companheiro		Conhecido ou Outros		Em branco		
2020	42	16%	17	6%	5	2%	17	6%	7	3%	7	3%	32	12%	50	19%	54	19%	33	13%	
2021	53	14%	41	11%	12	3%	38	10%	8	2%	17	5%	26	7%	86	22%	44	12%	43	12%	
2022	65	15%	37	9%	12	3%	34	8%	11	3%	32	10%	17	5%	56	13%	87	21%	32	8%	
2023	57	14%	41	10%	22	5%	20	5%	9	2%	14	3%	87	21%	47	12%	81	20%	25	6%	
Total	305	14%	200	9%	69	3%	152	7%	47	2%	73	3%	323	15%	376	17%	350	16%	224	10%	

Nota. Elaboración propia.

Los datos de CRAM muestran que el 65 % de los autores de violencia contra las usuarias del servicio eran parejas o exparejas (se sumaron marido, exmarido, novio, exnovio, pareja y expareja). Es importante subrayar que, si bien la víctima de la violencia es siempre una mujer, el agresor puede ser tanto un hombre como una mujer. De esa manera, aunque el servicio carece de una especificación más precisa de los agresores, de modo que sea posible desglosar cuántas usuarias han sufrido violencia por parte de mujeres y quiénes son estas mujeres (esposas, novias, exparejas, madres, hijas, entre otros), este 65 % de agresores que son parejas o exparejas incluye datos sobre mujeres que fueron agresoras que eran parejas o exparejas.

Tabla 4

Perfil de asistencia por estado civil en el momento de la agresión

Perfil de Atendimento por Estado Civil no momento da agressão (2018–2023)														
Ano	Solteira		Casada		Divorciada		Separada		Viúva		União Estável		Em branco	
2018	117	37%	53	17%	13	4%	20	6%	8	3%	48	15%	54	17%

Perfil de Atendimento por Estado Civil no momento da agressão (2018–2023)														
Ano	Solteira		Casada		Divorciada		Separada		Viúva		União Estável		Em branco	
2019	137	36%	66	17%	22	6%	25	7%	9	2%	33	9%	87	23%
2020	117	45%	62	24%	22	8%	12	5%	8	3%	16	6%	24	9%
2021	154	42%	79	21%	38	10%	12	3%	14	4%	4	1%	68	18%
2022	189	45%	80	19%	38	9%	12	3%	16	4%	5	1%	77	18%
2023	223	55%	86	21%	42	10%	10	2%	13	3%	23	6%	9	2%
Total	937	44%	426	20%	175	8%	91	4%	68	3%	129	6%	319	15%

Nota. Elaboración propia.

La gran mayoría de las mujeres respondieron que eran solteras. Sin embargo, en el formulario de atención utilizado antes de 2023 no se especificaba si el estado civil debía referirse al momento de la agresión o al momento en que la mujer decidió acudir a la atención, por lo que solo mediante un análisis cualitativo se podría asegurar si este dato se refiere al momento de la agresión o al momento de la atención, así como si hubo un cambio de estado civil entre el momento de la agresión y el momento de la atención.

Tabla 5

Perfil de servicio por antigüedad

Perfil de Atendimento por Tempo de União (2018–2023)																		
Ano	Até 1 mês		Entre 1 e 6 meses		Entre 6 e 12 meses		Entre 1 e 2 anos		Entre 3 e 5 anos		Acima de 5 anos		Acima de 10 anos		Acima de 15 anos		Acima de 20 anos	
2018	5	2%	11	3%	14	4%	39	12%	26	8%	123	39%	3	1%	1	0%	0	0%
2019	3	1%	10	3%	13	3%	30	8%	25	7%	178	47%	5	1%	5	1%	2	1%
2020	0	0%	15	6%	9	3%	28	11%	19	7%	41	16%	28	11%	22	8%	20	8%
2021	3	1%	11	3%	14	4%	38	10%	23	6%	44	12%	35	9%	28	8%	47	13%
2022	4	1%	24	6%	13	3%	54	13%	41	10%	55	13%	35	8%	20	5%	40	10%
2023	6	1%	19	5%	16	4%	56	14%	31	8%	55	14%	45	9%	31	8%	39	10%
Total	21	1%	90	4%	79	4%	245	11%	165	8%	496	23%	141	7%	107	5%	148	7%

Nota. Elaboración propia.

Un número significativo de mujeres atendidas por el servicio (23 %) declaró haber mantenido relaciones abusivas durante más de cinco años. Esto sugiere que muchas víctimas pueden retrasar la búsqueda de ayuda, posiblemente debido a la escalada gradual de la violencia. Los porcentajes se refieren al número total de mujeres atendidas. En este estudio, se optó por excluir de la tabla los casos en los que no se informó de la duración de la relación, dado que podrían incluir tanto mujeres en relaciones no románticas como casos en los que no se recogió la información.

Tabla 6

Perfil de servicio por tiempo de separación

Perfil de Atendimento por Tempo de Separação (2018–2023)										
Ano	Até uma semana		Entre 8 e 15 dias		Entre 1 e 6 meses		Entre 6 e 12 meses		Superior a 1 ano	
2018	19	6%	16	5%	43	14%	17	5%	22	7%
2019	43	11%	18	5%	68	18%	22	6%	46	12%
2020	37	14%	12	5%	34	13%	13	5%	32	12%
2021	29	8%	15	4%	67	18%	15	4%	53	14%
2022	39	9%	15	4%	74	18%	17	4%	52	12%
2023	34	8%	11	3%	86	21%	27	7%	58	14%
Total	201	9%	87	4%	372	17%	111	5%	263	12%

Nota. Elaboración propia.

Los datos revelan un patrón complejo: muchas mujeres, cuando acudieron al CRAM, hicieron hincapié en el final de la relación, aunque hubieran sufrido agresiones durante esta. Esto es especialmente evidente en los

casos de separación reciente (hasta una semana, el 9 %), lo que sugiere que la violencia puede haber sido el motivo de la ruptura. Además, la mayoría de las mujeres llevaban poco tiempo separadas (hasta seis meses), lo que indica que la violencia tras la ruptura es una realidad. En este contexto, se decidió excluir del análisis los casos en los que faltaban datos (51 % del total) debido a su carácter no concluyente.

Tabla 7

Perfil de asistencia de los casos de violencia sufridos

Perfil de Atendimento por Violências Sofridas (2018–2023)								
Categoria	Um tipo de violência		Mais de um tipo de violência		Três tipos de violência ou mais		Em branco	
Total	500	23%	523	24%	909	42%	221	10%

Nota. Elaboración propia.

Tabla 8

Perfil de los asistentes por tipo de violencia

Perfil de Atendimento por Violências (2018–2023)										
Ano	Violência Física		Violência Sexual		Violência Psicológica		Violência Moral		Viol. Patrimonial	
2018	188	60%	43	14%	190	60%	134	43%	78	25%
2019	211	55%	53	14%	245	64%	171	45%	88	23%
2020	156	60%	43	16%	185	71%	117	45%	56	21%
2021	229	62%	70	19%	303	82%	134	36%	121	33%
2022	235	56%	82	20%	305	73%	104	25%	113	27%
2023	264	65%	126	31%	325	80%	264	65%	168	41%
Total	1 283	60%	417	19%	1 553	72%	924	43%	624	29%

Nota. Elaboración propia.

La mayoría de las mujeres atendidas por CRAM han sufrido más de un tipo de violencia. El 72 % declaró haber sufrido violencia psicológica. Se observó un aumento significativo de la violencia sexual, moral y patrimonial en 2023 en comparación con otros años. Este aumento podría significar un aumento de la concienciación de las mujeres y la desnaturalización de la violencia.

Tabla 9
Perfil de asistencia por color/raza/etnia

Perfil de Atendimento por Cor (2018–2023)												
Ano	Branca		Preta		Parda		Indígena		Amarela		Em branco	
2018	156	50%	80	25%	65	21%	0	0%	0	0%	11	3%
2019	194	51%	73	19%	100	26%	1	0%	0	0%	12	3%
2020	130	50%	61	23%	54	21%	0	0%	2	1%	11	4%
2021	175	47%	82	22%	102	28%	0	0%	0	0%	9	2%
2022	210	50%	73	17%	126	30%	1	0%	1	0%	4	1%
2023	190	47%	105	26%	106	26%	1	0%	3	1%	1	0%
Total	1055	49%	474	22%	553	26%	3	0%	6	0%	48	2%

Nota. Elaboración propia.

La distribución racial de las mujeres atendidas por el servicio revela un patrón diferente al observado en el estado de Río de Janeiro. Mientras que, a nivel estatal, el 60 % de las víctimas se identifican como negras o morenas, en Petrópolis, el 49 % de los casos fueron atendidos por mujeres blancas, el 26 % por mujeres morenas y el 22 % por mujeres negras. Esta discrepancia plantea dudas sobre el acceso al servicio, especialmente para las mujeres negras. Sin

embargo, los datos locales reflejan la composición étnica de Petrópolis, según el Censo 2022 del IBGE: 58,7 % de blancos, 27,9 % de pardos y 13,2 % de negros.

Tabla 10

Perfil de asistencia por escolaridad

Perfil de Atendimento por Escolaridade (2018–2023)																				
Ano	Sem Escolaridade		Ens. Fund. Incompleto		Ens. Fund. Completo		Ens. Médio Incompleto		Ens. Médio Completo		Ens. Superior Incompleto		Ens. Superior Completo		Pós-Graduação		Curso Técnico		Em branco	
2018	3	1%	92	29%	20	6%	65	21%	64	20%	30	10%	20	6%	3	1%	1	0%	14	4%
2019	13	3%	109	29%	32	8%	47	12%	94	25%	28	7%	28	7%	8	2%	0	0%	20	5%
2020	4	2%	69	26%	23	9%	36	14%	62	24%	25	10%	28	11%	2	1%	0	0%	11	4%
2021	3	1%	93	25%	17	5%	55	15%	82	22%	29	8%	30	8%	6	2%	11	3%	33	9%
2022	4	1%	121	29%	28	7%	38	9%	121	29%	32	8%	36	9%	12	3%	10	2%	14	3%
2023	6	1%	102	25%	19	5%	34	8%	140	34%	48	12%	33	8%	13	3%	6	1%	4	1%
Total	42	2%	586	27%	139	6%	275	13%	563	26%	192	9%	175	8%	44	2%	28	1%	96	4%

Nota. Elaboración propia.

Se observa que la mayoría de las usuarias tenían menos de estudios secundarios, lo que evidencia la importancia del CRAM para atender y ayudar a las mujeres con bajos niveles de educación. No obstante, cabe destacar que el 19 % tenía al menos estudios superiores, lo que demuestra que el servicio también acoge a mujeres con niveles educativos altos.

Tabla 11

Perfil del servicio por estatuto profesional

El Centro de Referencia y Atención a la Mujer como articulador de la red de lucha contra la violencia hacia las mujeres: un estudio empírico del CRAM Tia Alice (Petrópolis/RJ)

Perfil de Atendimento por Situação Profissional (2018–2023)																			
Ano	Empregada com carteira		Empregada sem carteira		Autônoma		Funcionária Pública		Aposentada/Pensionista		Desempregada		Dor Lar		Outros		Em branco		
2018	54	17%	20	6%	43	14%	7	2%	8	3%	119	38%	10	3%	2	1%	24	8%	
2019	73	19%	32	8%	41	11%	5	1%	3	1%	139	36%	8	2%	5	1%	48	13%	
2020	39	15%	31	12%	16	6%	8	3%	4	2%	90	34%	17	6%	1	0%	31	12%	
2021	36	10%	11	3%	37	10%	4	1%	3	1%	108	29%	35	9%	5	1%	63	17%	
2022	85	20%	18	4%	80	19%	2	0%	8	2%	131	31%	6	1%	3	1%	24	6%	
2023	81	20%	9	2%	81	20%	15	4%	10	2%	148	36%	5	1%	6	1%	19	5%	
Total	368	17%	121	6%	298	14%	41	2%	36	2%	735	34%	89	4%	22	1%	209	10%	

Nota. Elaboração propia.

El análisis de los datos revela que una proporción significativa de las mujeres atendidas por el servicio son económicamente vulnerables: el 34 % están desempleadas y el 20 % son autónomas o no tienen un contrato formal. Esta situación precaria puede indicar tanto que las mujeres con relaciones laborales débiles son más susceptibles a la violencia como que el CRAM es solicitado principalmente por este grupo de mujeres.

Tabla 12

Incluidos en programas sociales y perfil de asistencia por programas sociales

Inserida em Programas Sociais (2018–2023)			Perfil de Atendimento por Programas Sociais (2018–2023)													
Ano		Sim	Ano	Aux. Brasil/Bolsa Família		Cartão Imperial/Cesta Cheia		Aluguel Social		BPC/Que m		Não se aplica		Em branco		
2018	78	25%	2018	61	19%	9	3%	2	1%	1	0%	165	52%	73	23%	
2019	93	24%	2019	83	22%	3	1%	1	0%	4	1%	93	24%	196	51%	
2020	89	34%	2020	76	29%	3	1%	1	0%	4	2%	43	16%	134	51%	
2021	119	32%	2021	88	24%	9	2%	0	0%	6	2%	90	24%	176	48%	

Inserida em Programas Sociais (2018–2023)			Perfil de Atendimento por Programas Sociais (2018–2023)												
Ano	Sim		Ano	Aux. Brasil/Bolsa Família		Cartão Imperial/Cesta Cheia		Aluguel Social		BPC/Que m		Não se aplica		Em branco	
2022	154	37%	2022	135	32%	0	0%	2	0%	5	1%	82	20%	187	45%
2023	159	39%	2023	133	33%	0	0%	3	1%	10	2%	75	18%	184	45%
Total	692	32%	Total	576	27%	26	1%	9	0%	30	1%	548	25%	950	44%

Nota. Elaboración propia.

La Tabla 12 muestra que alrededor del 32 % de las mujeres atendidas forman parte de programas sociales. Esto demuestra que, aunque hay un número importante de mujeres desempleadas y con escasos vínculos, también hay un número considerable que manifiesta estar en programas sociales. Este dato puede indicar que estas mujeres disponían de medios para desplazarse al servicio, buscar atención, entre otros aspectos.

Table 13

Servicios prestados a los usuarios durante el periodo de seguimiento

Atendimentos Realizados pelas Usuárias no Período de Acompanhamento (2018–2023)										
Ano	Primeiro atendimento		De 2 a 4 atendimentos		De 5 a 7 atendimentos		De 8 a 10 atendimentos		Mais de 10 atendimentos	
2018	130	41%	140	44%	24	8%	5	2%	2	1%
2019	151	40%	191	50%	25	7%	2	1%	11	3%
2020	126	48%	93	35%	27	10%	2	1%	6	2%
2021	176	48%	151	41%	19	5%	10	3%	11	3%
2022	151	36%	177	42%	45	11%	17	4%	25	6%
2023	97	24%	237	58%	46	11%	9	2%	18	4%
Total	831	39%	989	46%	186	9%	45	2%	73	3%

Nota. Elaboración propia.

A pesar de que una proporción considerable de mujeres (casi el 40 %) acude al CRAM solo para su primera visita, los datos recientes muestran una mejora en el seguimiento. La tasa de mujeres que no volvieron tras su primer contacto descendió del 48 % en 2020 y 2021 al 24 % en 2023. Por otro lado, el número de mujeres que acudieron a entre dos y cuatro citas aumentó hasta el 58 %, lo que demuestra un mayor uso de los servicios ofrecidos.

Esto podría significar que la Red de Atención a la Violencia está mejor estructurada, dado que en 2023 se implementó la Patrulla Guardiana Maria da Penha, se crearon los Comités de Prevención y Combate a la Violencia, y se redactó y sancionó la Ley del Flujograma de Atención a las Mujeres en Situación de Violencia. Por otro lado, el número de mujeres que recibieron cinco o más consultas no aumentó significativamente. En todo caso, es posible concluir que las acciones del CRAM Tia Alice son más *ad hoc*, con mayor incidencia de pocas visitas a mujeres que sufren violencia.

IV.4. Entre los Servicios y Acciones del CRAM Tia Alice

Analizando los datos, se observa que el número de atenciones del CRAM Tia Alice ha crecido significativamente. Según Novelino y Tavares (2013), al analizar los datos de todos los CRAM del país, el CRAM Tia Alice estaba entre los que atendían a menos mujeres, con menos de 100 atenciones registradas en 2011. Actualmente, el CRAM Tia Alice atiende un promedio de 350 mujeres por año, una cifra aún más significativa si se considera que en 2020 la pandemia afectó gravemente los servicios, reduciendo el número de usuarias atendidas. Además, es importante destacar que las mujeres que fueron atendidas

por primera vez en 2008, por ejemplo, y volvieron en 2018, no se contabilizan como nuevos casos.

En cuanto al perfil de las mujeres atendidas, son mayoritariamente blancas, entre 31 y 50 años, heterosexuales y cissexuales², residentes en el primer distrito, evangélicas o católicas. En el momento de la agresión, su estado civil era “soltera”; sin embargo, los principales agresores eran parejas o exparejas, y una proporción considerable (23 %) llevaba más de 5 años en la relación.

En cuanto a la escolaridad, el 27 % tenía estudios primarios incompletos, el 6 % estudios primarios completos, el 13 % estudios secundarios incompletos, el 26 % estudios secundarios completos, el 9 % estudios superiores incompletos, el 8 % estudios superiores completos, el 2 % estudios de posgrado, el 1 % estudios técnicos, y el 2 % no tenía estudios.

Con respecto a su situación profesional, el 34 % está desempleado y, entre quienes están empleadas, el 20 % trabaja de forma autónoma o sin contrato laboral, lo que demuestra vínculos laborales precarios. La mayoría no participa en programas sociales o no respondió a la pregunta; sin embargo, cabe destacar que el 32 % declaró estar inscrita en alguno de estos programas.

Aunque la mayoría de las mujeres haya sido atendida por el servicio entre dos y cuatro veces, es fundamental reconocer, como señaló Kurtemback (2024), que el CRAM se convierte en una referencia para muchas, que vuelven en casos de nuevas agresiones, incluso después de años. Sin embargo, la falta

² Cissexual o simplemente cis es el término utilizado para referirse a una persona que se identificó como de un género al nacer y ha seguido haciéndolo a lo largo de su vida. A diferencia de un transexual, que al nacer se identificó como de un género determinado y a lo largo de su vida ha llegado a identificarse con otro.

de datos sobre la satisfacción de los usuarios y la gran demanda de asistencia jurídica, según Novelino y Tavares (2013), ponen de manifiesto la necesidad de un análisis cualitativo. Este análisis permitiría comprender si el final del asesoramiento está relacionado con la conclusión del proceso judicial, ya sea en comisaría o en la vista.

A pesar de que la gran mayoría de las usuarias no volvió a recibir atención más de cuatro veces, el CRAM Tia Alice organiza numerosas actividades a lo largo del año, lo que permite a las usuarias trabajar el tema de la violencia de diversas formas. Como se mencionó anteriormente, muchos usuarios participaron en las actividades del CRAM, donde pudieron compartir sus historias y participar activamente en los eventos. También cabe destacar la pluralidad de estas actividades, que tuvieron lugar en los cinco distritos de la ciudad y tuvieron formatos diferentes, abarcando la pluralidad de mujeres de la ciudad.

Las actividades diseñadas para los usuarios abordaron de distintas formas los tipos de violencia, el ciclo de la violencia y la creación de redes. Se realizaron talleres, actividades de arteterapia, círculos de conversación, recitales de poesía y actuaciones musicales. Para llegar a las mujeres que aún no conocían el CRAM, también se llevaron a cabo actividades en plazas públicas, mesas redondas y grupos de mujeres de las comunidades.

Muchas de las mujeres que acudieron a estos espacios, especialmente los grupos, compartieron experiencias de violencia, reflexionaron juntas sobre los tipos de violencia y el ciclo de la violencia, así como sobre temas como la desnaturalización de los estereotipos de género y la construcción de redes. De

esta forma, el servicio pudo llegar a más mujeres del municipio, sin restringirse únicamente a quienes buscaban atención individual, y también creó vínculos con mujeres que eran referencia en las comunidades donde vivían, convirtiéndose en un servicio de referencia de facto.

Como forma de cumplir su papel de organizador de la Red de Atención a Mujeres en Situación de Violencia, el CRAM ha realizado numerosos cursos de formación para los profesionales de la red. Con ello, el CRAM contribuye a la implementación de políticas públicas integradas y eficaces, con agentes públicos de los diversos organismos formados y sensibilizados en cuestiones de género.

A lo largo de los años, como se ha evidenciado, este proceso de mayor diálogo entre el CRAM y otras organizaciones ha culminado en la creación de la Ley del Flujograma de Atención a las Mujeres en Situación de Violencia. Además de esta ley, se crearon las Comisiones de Prevención y Enfrentamiento a la Violencia y la Secretaría de Derechos de las Mujeres y Políticas Públicas, con lo que el CRAM pasó a tener más fuerza y notoriedad dentro del municipio, con más responsabilidades de las que tenía antes.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo analizó datos empíricos sobre la violencia doméstica y la violencia contra las mujeres en el municipio de Petrópolis entre 2018 y 2023, a partir de datos de la Base de Datos Asistencial del CRAM. También mapeó las acciones del CRAM y se llevó a cabo una investigación documental y legislativa para comprender la estructuración actual de la Red de Combate a la Violencia Doméstica contra las Mujeres en Petrópolis.

En la ciudad de Petrópolis/RJ, existe una red aún en construcción, en la que el CRAM ha desempeñado un papel destacado en los últimos años, como lo demuestra su papel en la creación de la SECMULHER, la primera en la historia de la ciudad en tener una dirección de combate a la violencia, que, además de ser responsable de proponer e implementar políticas de combate a la violencia, debe acompañar la implementación de la red de combate a la violencia en el municipio.

El CRAM Tia Alice de Petrópolis/RJ atiende hoy en día a un número mucho mayor de mujeres que hace 10 años y, además del asesoramiento individual o en grupo, realiza otra serie de actividades, muchas de ellas pensadas para las propias usuarias. A través de estas actividades, algunas mujeres conocen el servicio y lo buscan.

Además, existe un fuerte diálogo con el resto de la red para orientar sus actuaciones desde una perspectiva de género, especialmente a través de la formación para la puesta en marcha del flujograma de atención a mujeres en situación de violencia, así como cursos y charlas para profesionales de la red. El trabajo de CRAM tiene como objetivo ayudar a las mujeres a desarrollar estrategias para salir de situaciones de violencia, reconstruir redes y no individualizar la visión de la mujer o de los otros dispositivos de la red, para que los casos sean vistos como conectados a una realidad social que violenta a las mujeres.

La realización de los derechos también depende de las políticas públicas. Por ello, surge la necesidad de entender las políticas públicas como una categoría jurídica cuando se buscan formas de realizar los derechos. Para

entender la LMP y garantizar su aplicación, es necesario entender las demás políticas públicas relacionadas con ella.

Junto con la LMP, los PNPM y el Pacto Nacional de Combate a la Violencia trazaron una serie de medidas para combatir la violencia contra las mujeres. Estas políticas estructuraron la Red de Combate a la Violencia contra las Mujeres y, a través de incentivos y pactos entre el Gobierno Federal y diversos estados y municipios, multiplicaron equipos fundamentales en la lucha contra la violencia en todo el país.

Por lo tanto, se puede concluir que es a través de una Red de Combate a la Violencia contra las Mujeres bien estructurada, a través de la articulación de la CRAM, con perspectiva de género, que es posible poner en práctica la LMP.

REFERENCIAS

- Barsted, L. (2011). Lei Maria da Penha: uma experiência exitosa de defesa feminista. En C. de Campos, Lei Maria da Penha comentada na perspectiva jurídico-feminista. Lumen Juris.
- Bonorino, E. B. (2017). El trabajo del Centro de Referencia de Atención a las Mujeres en Situación de Violencia Doméstica y Familiar de Vila Velha - CRAMVIVE [Tesis de maestría, Universidad de Vila Velha]. <https://repositorio.uvv.br/bitstream/123456789/621/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20FINAL%20DE%20ELAINE%20BELLO%20BONORINO.pdf>
- Bucci, M. P. (2006). El concepto de política pública en el derecho. En M. Bucci (ed.), Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Saraiva.
- Bucci, M. P. (2019). Método y aplicaciones del enfoque de derecho y políticas públicas. Revista Estudos Institucionais, 5(3), 791–832.

*El Centro de Referencia y Atención a la Mujer como articulador de la red de lucha
contra la violencia hacia las mujeres: un estudio empírico del CRAM Tia Alice
(Petrópolis/RJ)*

- Bucci, M. P., & Coutinho, D. R. (2017). Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. En *Innovación en Brasil: avances y desafíos jurídicos e institucionales* (págs. 313–340). Blucher.
- Calazans, M., & Cortes, I. R. (2011). El proceso de creación, aprobación y aplicación de la Ley Maria da Penha. En C. de Campos (ed.), *Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídica feminista* (págs. 39–63). Lumen Juris.
- Kurtemback, I. M. (2024). Los centros de referencia de atención a la mujer: construyendo políticas públicas para mujeres en situación de violencia doméstica y familiar [Tesis de maestría en Sociología y Derecho, Universidade Federal Fluminense].
- Novelino, M. S., & Tavares, R. S. (2013). La recogida de información en los estudios sociales: aproximaciones cuantitativas y cualitativas al análisis de los centros de referencia para mujeres en situación de violencia. *AtoZ: Nuevas prácticas en información y conocimiento*, 2(1), 10–21.
<https://revistas.ufpr.br/atoz/article/view/41316/20000000000000000000000000000000>
0000000005249.
- Presidencia de la República de Brasil. Ley Municipal de Petrópolis nº 8.673, de 12 de diciembre de 2023.
- Presidencia de la República de Brasil. Ley Municipal de Petrópolis nº 5.870, de 10 de mayo de 2002.
- Presidencia de la República de Brasil . Ley Municipal de Petrópolis nº 6.411, de 19 de diciembre de 2006.
- Presidencia de la República de Brasil . Ley Municipal de Petrópolis nº 8.696, de 28 de diciembre de 2023.
- Presidencia de la República de Brasil. Ley 11.340/2006, de 7 de agosto de 2006 [Ley Maria da Penha].

Salles, D. M., & Gomes, T. J. (2024). Enfrentando la violencia contra las mujeres en Petrópolis/RJ: estudio de caso empírico con datos del dossier sobre mujeres y CRAM (2018–2022). En En J. Días, R. Tramontina, & T. Ramos (orgs.), *Sociología, antropología y cultura jurídica* (págs. 1–22). CONPEDI.

Secretaría Nacional de Combate a la Violencia contra la Mujer. (2011b). Red de combate a la violencia contra la mujer. https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy_of_acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/rede-de-enfrentamiento-a-violencia-against-women

Secretaría Nacional de Combate a la Violencia contra la Mujer. (2011a). Política Nacional de Combate a la Violencia contra la Mujer. https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/copy_of_acervo/outras-referencias/copy2_of_entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres

Soul Petropolis. (2023). Petrópolis lidera o ranking das cidades mais seguras do Rios de Janeiro. <https://soupetropolis.com/2023/10/03/petropolis-lidera-o-ranking-das-cidades-mais-seguras-do-rio-de-janeiro/>